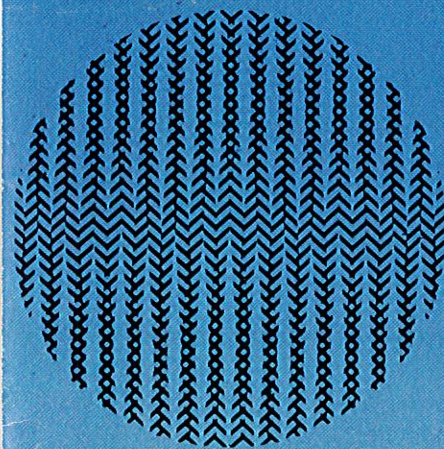


INRA *mensuel*

La France Agricole

par Guy Paillotin

n° 86 décembre 1995



La France Agricole

Ce texte est paru dans "Version originale", n°5, 1995 : "La France de demain..."

Par ses origines, par tradition aussi, la France a le sentiment d'être agricole. Ceci est assez naturel puisqu'il y a quarante ans, 40% de notre population était rurale et que près d'un tiers de la population active travaillait dans l'agriculture. Pourtant ce sentiment encore profond chez chaque français et qu'avive d'ailleurs l'opinion internationale la plus convenue s'est fortement dilué depuis cette époque : l'urbanisation de notre société, le changement de nos modes de vie qui a suscité l'essor d'une puissante industrie agro-alimentaire et d'une distribution efficace ont éloigné la plupart de nos concitoyens de leurs bases agricoles. Dans notre consommation quotidienne bien peu de nos enfants sont capables de discerner la part prise par le travail de la terre ou les contraintes liées au rythme des saisons. Si le développement de notre agriculture s'est fondé sur un véritable contrat avec la nation inscrit dans la loi d'orientation du 5 août 1960, qui s'en souvient vraiment aujourd'hui dans nos villes alors même que la gestion dite "bruxelloise" de la politique agricole commune (PAC) vient encore éloigner de chaque citoyen la préoccupation du devenir de notre agriculture.

Dans un contexte difficile - la refonte de la PAC, les négociations du GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce) - la grande manifestation du 29 septembre 1991 organisée à Paris par la FNSEA et le CNJA a réveillé les consciences. La mise en place de jachères a eu des résonances profondes dans un pays inquiété par les délocalisations d'activités et les défauts de l'aménagement du territoire. Il reste qu'en dépit de ce réveil des consciences, l'appréciation qu'ont les français de leur agriculture est plus affective que rationnelle. Or le futur de la France se construira notamment sur l'agriculture. Il convient donc de mieux apprécier, en toute lucidité, ce qu'est aujourd'hui l'agriculture française. Tel est l'objet de cet article.

1 l'Agriculture française : un panorama d'ensemble

1.1. Nourrir les hommes

La vocation première de l'agriculture est de nourrir les hommes, et les agriculteurs ont de cette vocation un sentiment très fort.

Les tableaux 1 et 2 illustrent ce que représente la consommation alimentaire en France.
En examinant les données rassemblées dans ces tableaux nous pouvons faire deux constats :
• le volume des dépenses des ménages consacrées à l'alimentation est certes légèrement décroissant en proportion des dépenses totales (24,5% en 1970, 18% en 1992) mais représente toujours - et durablement - un poste considérable, à savoir 752 milliards de francs en 1992. Ce poste diminue en proportion pour quatre raisons : l'accroissement du pouvoir d'achat moyen, la relative stabilité de notre population (58 millions d'habitants en 1995), la satisfaction quantitative de nos besoins (à l'exception malheureusement des plus démunis de notre pays), la baisse continue depuis 40 ans des prix des produits alimentaires ;
• les masses mises en jeu dans la consommation sont extrêmement élevées. L'unité représentative en la matière est de l'ordre du quintal/habitant/an. Ainsi du tableau 2 il ressort que nous consommons annuellement près de 40 millions de tonnes de produits alimentaires par an (notons qu'un pour cent d'excédents par rapport à ce que nous consommons représente 400 000 tonnes).

Ces ordres de grandeur en masses, comme en dépenses, ne doivent pas faire oublier que dans l'économie d'un pays industrialisé comme le nôtre, s'imposent des éléments plus qualitatifs (goût, hygiène et sécurité, services incorporés, ...) qui font aujourd'hui la valeur ajoutée et qui dépendent du savoir-faire des industries agro-alimentaires.

1• Revenu disponible et consommation finale des ménages (milliard de francs)

	1980	1990	1992
Revenu disponible brut	1.996,6	4.418,3	4.826,5
Consommation finale	1.645,1	3.872,3	4.208,4
• Alimentation	335,7	710,7	751,7
• Services	601,9	1.643,9	1.858,3
• Autres	707,5	1.517,7	1.598,4

Source : Agreste, 1994.

2• Consommation annuelle française pour différents produits. (en kilogrammes ou litres/habitant/an, données 1990)

Produits laitiers	134
Légumes	122
Viandes	112
Fruits	83
Céréales	75
Pommes de terre	72
Vin	70
Sucre	33
Oeufs	15

Source : Agreste, 1994.

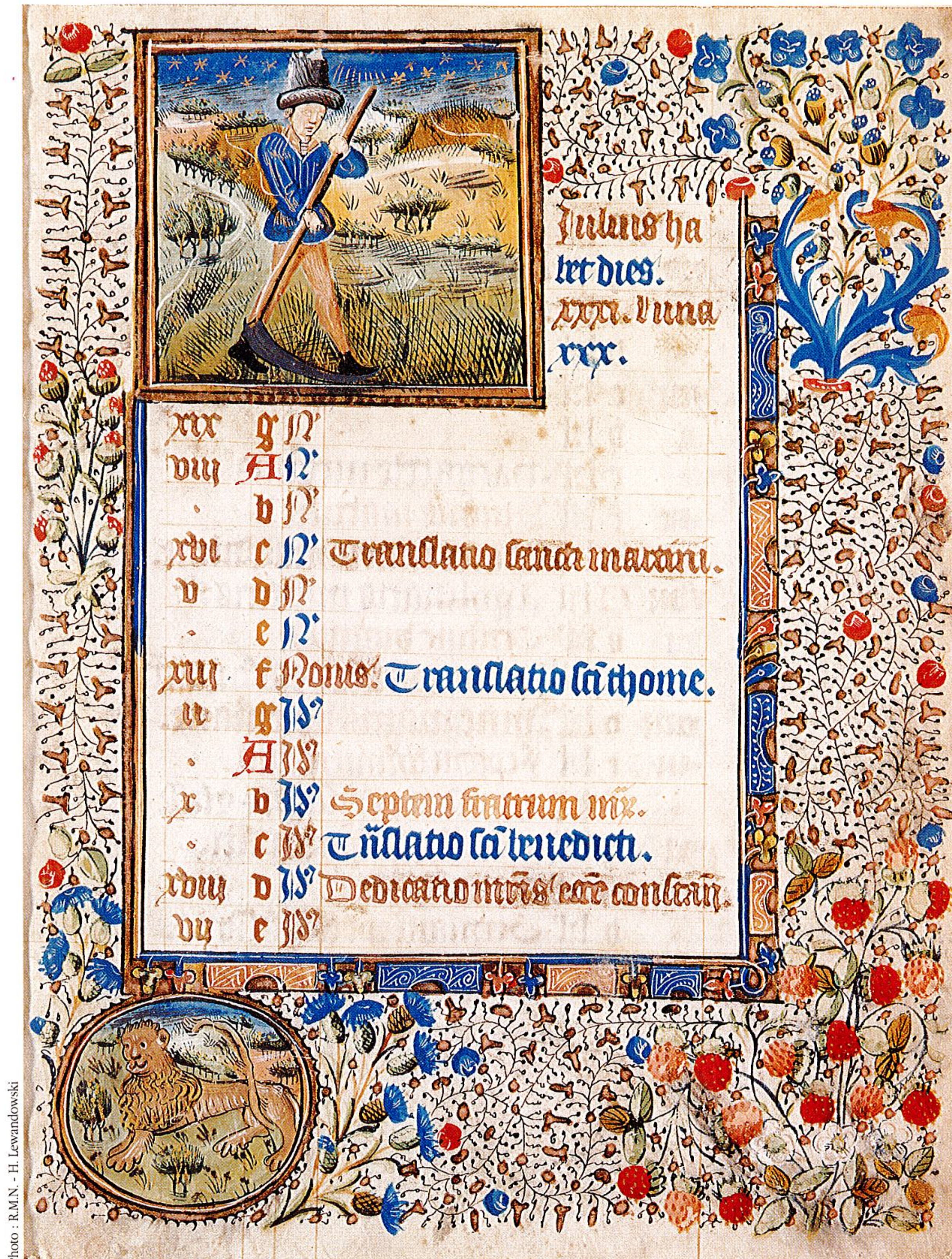


Photo : R.M.N. - H. Lewandowski

Calendrier d'un Livre d'Heures : mois de juillet, le signe du Lion, Les foins. Enluminure. France deuxième moitié du 15ème siècle. Paris, musée du Moyen-Age - Cluny.

La France, surtout dans l'agro-alimentaire, est ouverte sur le monde : les 58 millions d'habitants que nous comptons doivent être resitués dans un contexte où l'Europe à douze représente 350 millions d'habitants et où l'ensemble du monde comprend 6 300 millions de bouches à nourrir.

Nous appartenons au monde des pays industrialisés dont les 1 400 millions d'habitants consomment en moyenne plus de 3 000 calories par jour. Les pays en voie de développement dont la situation s'améliore sur les dix dernières années ne disposent cependant que de 2 500 calories/habitant/jour et 50 pays sont en dessous du seuil critique de 2 200 calories/habitant/jour. Ainsi 800 millions de personnes souffrent chroniquement de la faim dans le monde. (Source : Programme des Nations Unies pour le développement, 1994).

Dans les conditions physiques actuelles de la production mondiale agricole il est possible d'assurer à tous les

habitants de la planète 2 500 calories/habitant/jour ce qui est tout à fait suffisant pour l'alimentation de l'homme. Mais les conditions économiques et les potentialités de production des pays sont très inégales, certains pays en voie de développement ne sont pas solvables et la plupart sont dépendants de la production des grands pays agricoles du monde industrialisé. En se limitant au cas des céréales on constate que si la production mondiale est en 1992 de 1 440 millions de tonnes le volume des importations mondiales atteint 235 millions de tonnes dont 100 millions de tonnes de la part des pays en voie de développement. La dépendance alimentaire est donc un élément extrêmement important de la géopolitique mondiale et il est naturel que la France souhaite y prendre la part qui lui revient d'autant que, dans ce domaine, ce sont les pays industrialisés qui contrôlent les produits de base de l'alimentation.

Mais l'avenir n'est pas vraiment rassurant. De nombreux experts estiment qu'en 2025 la population du monde atteindra 8,5 milliards d'habitants dont 7 milliards dans les actuels pays en voie de développement. Même si, et ce n'est pas sûr, la production agricole de ces pays gagne en efficacité, on estime qu'elle ne sera pas en mesure de satisfaire les besoins alimentaires des populations concernées (le déficit de denrées serait alors de 500 à 700 milliards de tonnes d'équivalent céréales selon les estimations). Il sera même difficile pour les pays productifs sur le plan de l'agriculture d'assurer ce surcroît de production tout en respectant les exigences d'une saine maîtrise de l'environnement. Toutes les prévisions en matière d'alimentation doivent être prises avec prudence, mais il semble établi que la surproduction dont nous parlons actuellement ne sera plus à l'ordre du jour d'ici à vingt ans. La sécurité alimentaire reste donc un élément fondamental de l'avenir de chaque pays et la richesse de la France dans ce domaine est un atout précieux qu'il convient de préserver.

1.2. La capacité physique de production agricole

Nous l'avons vu, l'alimentation humaine requiert des masses de produits considérables qui sont tous issus d'une façon ou d'une autre du travail de la terre. Notons à cet égard que les produits animaux ne peuvent être obtenus qu'à partir de produits végétaux et que le taux de conversion de l'un en l'autre est relativement faible.

Le sol cultivable, par sa superficie et par l'étendue de ses potentialités, est donc l'un des éléments qui déterminent si une nation peut être ou ne peut pas être compétitive en agriculture. Naturellement il en est d'autres (les ressources en eau, la richesse économique, le savoir-faire des hommes, ...) mais celui-ci impose sa loi. Le tableau 3 décrit la répartition de notre territoire suivant différentes activités. On notera que 12% de notre territoire sont consacrés à des activités non agricoles et que 33% de notre territoire correspondent à des terres arables. Ce dernier chiffre situe notre pays dans le haut de l'échelle mondiale puisque la moyenne des pays industrialisés est à 13% et celle des pays en voie de développement est de 10%. Pourtant, malgré une opinion couramment admise, nous ne sommes pas exceptionnels dans le "haut de gamme" puisque la moyenne du pourcentage de terres arables est de 36% dans l'Europe des douze et de 48% dans les pays de l'Europe de l'Est. (Source PNUD, 1994).

3• Utilisation du territoire métropolitain (données 1993 en % du territoire métropolitain)

Territoire agricole utilisé	55
- dont : terres arables	33
superficie toujours en herbe	20
Bois et forêts	27,2
Territoire agricole non cultivé	5,5
Territoire non agricole	12,3

Source : Agreste, 1994.

La surface des terres arables ne suffit pas à caractériser un pays agricole. Il est également instructif d'examiner une autre donnée, à savoir la surface de terre arable par habitant.

Selon cet indicateur on distingue trois catégories de pays :
• ceux qui disposent d'une grande superficie de terre arable par habitant (voisine de 1km²/hab) et qui peuvent développer une agriculture extensive et la réguler sans grand problème par la surface cultivée. Il s'agit notamment de l'Australie, du Canada, de l'Argentine et des États-Unis ;
• ceux qui, à l'opposé, ont une surface très limitée par habitant et qui pour la plupart font de fait abstraction de la question de l'occupation des sols en s'orientant vers des productions hors-sol (Pays-Bas, Belgique...) ;
• ceux qui sont dans une situation intermédiaire comme la France (0,34 km² de terres arables/habitant) et qui doivent à la fois intensifier leur production et situer l'occupation agricole des sols dans une problématique plus générale d'aménagement du territoire.

Ces considérations peuvent paraître un peu techniques, mais elles expliquent en grande partie les divergences d'opinions et d'intérêts dans les discussions du GATT entre par exemple la France, les États-Unis et l'Australie.

En restant dans le même ordre d'idées revenons aux données du tableau 3. Nous constatons que 88% de la superficie de notre territoire dépend de l'agriculture ou de la sylviculture. C'est dire l'importance capitale de ces activités pour la maîtrise de notre environnement et de notre politique d'aménagement du territoire.

1.3. Les volumes produits

La France a, comme nous venons de le voir, une capacité physique à produire et, disons-le tout de suite, elle a su traduire cette capacité dans les faits. Les volumes

4• Volume de quelques productions agricoles (données 1993 exprimées en kg ou l/habitant)

Céréales	1 000
dont : blé	500
maïs	265
Graines oléagineuses et protéagineuses	122
Betteraves	560
Légumes frais	100
Pommes de terre	100
Fruits	60
Vins	94
Lait	390
Viande bovine	28
Viande porcine	38
Volaille	32
Oeufs	17

Source : Agreste, 1994.

physiques produits lorsqu'ils sont exprimés en tonnes finissent par ne plus être perçus réellement par le citoyen peu au fait des questions agricoles. Aussi avons-nous jugé préférable d'exprimer le volume de la production agricole française en kilogrammes ou litres par habitant pour donner plus de consistance aux chiffres. Ces données sont rassemblées dans le tableau 4.

Si chaque lecteur de cet article imagine par la pensée ce qu'il lui faudrait consacrer dans son habitation au stockage de la production agricole nationale par habitant, il aura acquis une claire conscience de l'importance de la production agricole dans notre pays !

Bien entendu, si les données du tableau 4 sont très instructives, elles ne suffisent pas à elles seules à qualifier notre production agricole. Pour aller plus loin dans l'analyse nous donnons dans le tableau 5 le bilan de la production de blé tendre.

À la lecture de ce bilan pris ici comme un exemple, certes exemplaire, on constate immédiatement deux choses importantes :

- que l'utilisation majoritaire du blé tendre concerne l'alimentation animale ce qui souligne combien ce marché - souvent ignoré - est essentiel pour notre économie ;
- que notre production de blé tendre est - comme beaucoup de nos productions agricoles - structurellement excédentaire. Certes on peut et on doit souhaiter que la France exporte davantage de produits transformés pour gagner en valeur ajoutée, mais nous resterons de toute façon excédentaires en production primaire de denrées agricoles. C'est une donnée qui explique combien nos agriculteurs - et pas seulement des producteurs de blé tendre - tiennent à avoir accès aux marchés extérieurs.

Il convient de s'arrêter un instant sur les causes de ces performances techniques de l'agriculture française. Certes la superficie de nos terres arables est significative, mais nous l'avons déjà dit, elle n'est pas exceptionnelle en Europe. Il faut rappeler d'ailleurs qu'à la sortie de la deuxième guerre mondiale, l'agriculture française n'était absolument pas performante et que nous devions importer une part importante de nos produits alimentaires.

5• Bilan de la production et de l'utilisation de blé tendre (année 1993 en millier de tonnes)

Stock initial	8 089	Stock final	9 064
Production	30 613	Utilisation intérieure	11 537
Importation	319	dont alim. animale	5 924
		alim. humaine	5 224
Ressources totales	39 021	Exportations	18 420

Source : Agreste, 1994.

Ce sont plusieurs raisons conjointes qui ont permis à l'agriculture française de devenir en quarante ans l'une des plus performantes au monde :

- la mobilisation des agriculteurs eux-mêmes grâce à un élan largement dû à l'action catholique qui a suscité une rénovation du syndicalisme agricole ;
- la volonté des pouvoirs publics nationaux et européens qui ont formulé la loi d'orientation de 1960 et forgé la politique agricole commune ;
- la création d'institutions qui ont accompagné le développement de l'agriculture comme le Crédit Agricole, la Mutualité Agricole, les Coopératives, ...
- l'essor de la recherche agronomique aussi bien fondamentale (à l'INRA et au CEMAGREF notamment) qu'appliquée ;
- la mise en place de structures de formation adaptées aux défis du futur.

L'efficacité technique de l'agriculture française peut être illustrée par quelques chiffres : de 1954 à 1992 le volume de la production agricole a été multiplié par 2,5 alors que la population agricole active était divisée par 4. La productivité du travail des agriculteurs a donc été multipliée par 10 dans cette période. Le rendement moyen de la production de blé tendre est passé de 22 à 66 quintaux/ha. Cet accroissement de rendement qui dépasse le quintal par hectare et par an a été obtenu pour toutes les cultures céréalières. Nos vaches laitières produisent aujourd'hui, et en moyenne, 4 800 litres de lait par an alors qu'elles en produisaient 2 600 en 1954. On pourrait ainsi multiplier les exemples. L'agriculture française a su exploiter au mieux tous les progrès techniques dont elle a pu disposer.

1.4. Les acteurs de la filière agro-alimentaire.

Le métier d'agriculteur reste spécifique. L'agriculteur est à une échelle très petite un entrepreneur libre de ses choix et confronté aux aléas des climats et aux contraintes de son exploitation. Mais sur le plan économique il ne peut exister sans interactions fortes avec d'autres partenaires :

- l'agro-fourniture qui lui livre ses machines agricoles, ses engrais, ses produits phytosanitaires, ses semences, ses produits vétérinaires, l'alimentation animale, ... bref tout ce qui constitue les consommations intermédiaires de l'agriculture ;
- l'industrie "aval" essentiellement agro-alimentaire qui transforme la grande majorité (environ 80%) de la matière première agricole en produits destinés à la consommation.

À ces acteurs principaux il faut ajouter la distribution, l'artisanat, la restauration et les services directement impliqués dans la filière agro-alimentaire (crédit, assurance, recherche, enseignement, ...).

La population agricole représente aujourd'hui 6,6% de la population totale, 26% de la population rurale tandis que la population active agricole représente 5,1% de la population active totale. Il existe en France 925 000 exploitations agricoles dont 580 000 à temps complet. La population agricole diminue rapidement (environ 3% par an) et est appelée à diminuer encore plus rapidement dans les années à venir compte tenu de son vieillissement. Pendant de nombreuses années l'agriculture a été fière de libérer des forces de travail qui pouvaient être absorbées par l'industrie (de 1954 à 1992 l'agriculture a perdu 3,8 millions d'actifs). Aujourd'hui l'objectif doit au contraire consister à maintenir des emplois dans le monde rural et l'existence de 1,3 millions d'actifs agricoles répartis sur le territoire doit être considérée comme un atout à préserver.


Photo : G. Cattiau

Notre industrie agro-alimentaire comprend également de nombreuses entreprises réparties sur l'ensemble du territoire. En 1992 il y avait 4 250 entreprises de plus de 10 salariés employant au total 384 000 salariés. L'artisanat emploie 170 000 personnes et l'agro-fourniture près de 100 000. Si on ajoute les divers services directement liés à la filière agro-alimentaire, on constate qu'un français sur 10 travaille dans ce secteur, ce qui demeure très important. Cette proportion est évidemment beaucoup plus grande si on considère les régions les plus agricoles.

Ce caractère "peu concentré" de l'activité agricole et agro-alimentaire - qui serait encore renforcé si on prenait en compte la filière bois - évoque immédiatement l'idée de diversité. Celle-ci est incontestable, même si la crainte de l'uniformisation de notre vie, est très vive dans notre pays.

Cette diversité est évidente à bien des égards : notre alimentation reste l'une des plus variées qui soient au monde et certains pensent que là résident les bases de notre bonne hygiène alimentaire.

Notre industrie agro-alimentaire, soutenue par la réputation de notre gastronomie, est extrêmement diverse en tailles des entreprises comme en métiers. L'activité de cette industrie concerne aussi bien nos besoins de base que des produits haut de gamme extrêmement élaborés. La diversité concerne chaque filière et pour ne prendre que l'exemple des produits laitiers chaque consommateur peut vérifier l'existence de celle-ci sur les linéaires de la distribution.

Ne serait-ce que par la nature des sols et des climats que nous connaissons dans notre pays, notre agriculture est également l'une des plus diversifiée au monde, comme l'indiquent clairement les tableaux 6 et 7.

S'agissant du revenu des agriculteurs il est encore couramment admis qu'il existerait une agriculture riche au Nord de la Loire essentiellement faite de céréaliculteurs et une agriculture pauvre au Sud constituée d'éleveurs. En réalité les choses ont beaucoup changé en quarante

6• Orientations technico-économiques des exploitations françaises (données 1990 exprimées en millier d'exploitations)

Céréales et grandes cultures	170
Horticulture, maraîchage	30
Viticulture	106
Fruits	32
Bovins lait	126
Bovins viande et mixte	124
Ovins	101
Porcins, volailles	27
Polyculture, polyélevage	207

Source : Agreste, 1994.

7• Volume des livraisons agricoles (données 1992 en milliard de francs)

Céréales	39,5
Oléagineux	5,2
Fruits	10,6
Légumes	18,8
Vins	38,8
Bovins	44,5
Porcins	17,2
Lait	49,9
Produits avicoles	23,0
Autres	32,4

Source : INSEE - Comptes de l'agriculture de la Nation.



ans et les régions les plus performantes ne sont pas toujours celles qu'on croit.

Quelques données récentes (Agreste, Graph Agri Régions, 1992) peuvent éclairer ce point :

• les régions quantitativement les plus productives en blé sont le Centre et la Picardie, en maïs l'Aquitaine et Midi-Pyrénées, en oléagineux Champagne-Ardenne et la Bourgogne, en maïs fourrage et prairies permanentes les Pays de Loire et la Bretagne, en vins le Languedoc-Roussillon, en fruits les régions du Sud-Est, en produits animaux la Bretagne et les Pays de Loire mais bien d'autres régions se sont spécialisées dans certaines productions animales : Aquitaine et Midi-Pyrénées pour les veaux ; Midi-Pyrénées, Poitou-Charentes et Limousin pour les ovins ;

• le résultat courant avant impôts moyen varie cependant beaucoup - dans un rapport de 1 à 3 - d'un type d'exploitation à un autre. C'est la viticulture de qualité qui affiche le meilleur résultat précédant les élevages de porcs et de volailles et ce sont les élevages d'ovins qui viennent - toujours en moyenne - au dernier rang. À noter que les céréaliers occupent le quatrième rang dans cette classification. Il faut cependant constater que la diversité des résultats au sein d'une même production est encore plus grande et pour les vins de qualité notamment elle s'inscrit dans un rapport de 1 à 6. Il y a donc une assez grande disparité des revenus des agriculteurs mais celle-ci n'est pas reliée de façon simple ni au type ni à la région de production. (Données Agreste, 1994).

Bien sûr depuis 40 ans notre agriculture s'est spécialisée et nous l'avons mentionné précédemment pour quelques régions. À l'évidence aussi notre pays a eu tendance à affirmer en Europe sa vocation dans le domaine des grandes cultures ce qui a rendu particulièrement douloureux la mise en place de jachères dans l'Union Européenne puisque le tiers de celles-ci sont situées en France. Enfin, pour être complet, la mise en oeuvre de la PAC sur laquelle nous reviendrons conduit à orienter les aides publiques directes vers les grandes cultures situées majoritairement au nord de la Loire.

Quoiqu'il en soit, même si ces derniers éléments ne sauraient être ignorés, la filière agro-alimentaire française reste essentiellement caractérisée par sa grande diversité.

1.5. Les résultats économiques

Les résultats économiques globaux de notre agriculture peuvent être résumés en quelques chiffres (données Agreste, pour l'année 1992) : le volume des livraisons, c'est-à-dire le chiffre d'affaires de la production agricole, a été en 1992 de 309 milliards de francs répartis en proportions à peu près égales entre les productions végétales et animales.

Ce chiffre est en légère décroissance depuis 1990 du fait de la baisse des prix agricoles qui résulte notamment de l'application de la nouvelle PAC. La France est le plus gros producteur de l'Union Européenne (23% en valeur). Les consommations intermédiaires de l'agriculture s'élèvent à 133 milliards de francs ce qui correspond à peu de chose près au chiffre d'affaire de l'agro-fourniture. Ainsi la valeur ajoutée brute de l'agriculture sensu stricto (à l'exclusion de l'agro-fourniture) s'élève à 176 milliards soit 3% de notre PIB marchand. Les industries agro-alimentaires ont de leur côté généré un chiffre d'affaires de 660 milliards (entreprises de plus de 10 salariés, en dehors du secteur du vin comptabilisé dans l'agriculture). La valeur ajoutée brute de l'ensemble de l'industrie agro-alimentaire atteint 202 milliards soit 3,5% de notre PIB marchand. Ces chiffres placent l'industrie agro-alimentaire au premier rang de nos industries manufacturières.

Depuis la fin des années 70, nous sommes structurellement exportateurs et le solde positif de la balance commerciale de la filière agro-alimentaire a atteint 53,5 milliards en 1992. Contrairement à une idée répandue ce résultat n'est pas obtenu par les ventes à des pays peu solvables puisque 70% de nos exportations concernent l'Union Européenne. C'est dire l'importance de celle-ci pour notre économie agro-alimentaire.

Ces quelques chiffres parlent d'eux-mêmes : l'agriculture et l'industrie agro-alimentaire sont l'une des richesses

principales de notre pays. Ensemble ils contribuent pour une large part à nos échanges commerciaux et à l'équilibre de leur solde. L'Europe enfin est la zone privilégiée de ces échanges ce qui résulte en grande partie de l'existence de la PAC.

2 Les politiques agricoles

2.1. Le contexte international

La réforme de la PAC, les négociations du GATT et les discussions entre l'Union Européenne et les États-Unis ont mis, souvent de façon passionnelle, la question agricole sur le devant de la scène. La bonne foi des uns a été opposée à la mauvaise foi des autres sans que le fond des problèmes ait été réellement perçu par le citoyen peu averti de ces questions.

La première évidence qui s'impose à l'esprit est que tous les pays industrialisés exportateurs dans le secteur de l'agriculture aident et administrent aussi leur agriculture. Il est vain d'ignorer le volume des aides publiques à l'agriculture. En se limitant aux aides spécifiques, c'est-à-dire aux aides à la production, les concours publics à l'agriculture française atteignent 84 milliards en 1993 dont 37,5 milliards de subventions d'exploitations et 39,5 milliards d'aides liées à l'organisation des marchés (Agreste, 1994). Ces aides sont financées aux trois quart par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA).

Ce volume d'aide à la production est très élevé mais, mis à part le cas de l'Australie, de la Nouvelle Zélande et de l'Argentine, il n'est pas, tant s'en faut, exceptionnel.

L'aide ainsi apportée à leur agriculture par de nombreux pays développés, n'est pas une simple faveur accordée aux lobbies agricoles mais l'outil de politiques qui, quel que soit le pays, sont construites sur des bases comparables. Celles de la PAC inscrites dans le Traité de Rome de 1957, sont tout à fait similaires à celles de la politique agricole des États-Unis et de bien d'autres pays. Les politiques agricoles des pays industrialisés sont en effet construites autour de trois points essentiels :

- **stabiliser les marchés** : il s'agit là d'amortir dans le temps les fluctuations de la production agricole, dues notamment aux aléas climatiques, et les fortes fluctuations de prix à la consommation qu'elles entraînent ;
- **garantir la sécurité des approvisionnements.** C'est un élément essentiel des politiques agricoles mondiales qui


Photo : A. Beguey



implique que soit assuré un niveau de vie équitable aux agriculteurs. Par leur politique agricole, les pays dominants dans ce secteur garantissent leur propre sécurité alimentaire et, sous conditions, celle de nombreux pays dépendants ;

• **assurer des prix raisonnables** (c'est l'objectif européen) ou faibles (c'est l'objectif des États-Unis) aux consommateurs. Ceci répond à des considérations d'ordre social qui ont eu des répercussions non négligeables sur le niveau de rémunération des travailleurs du secteur industriel.

Mais le Traité de Rome comporte un quatrième point, le premier dans la rédaction du Traité, qui s'accorde excellemment avec les motivations de l'agriculture française :

• "**accroître la productivité de l'agriculture** en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main d'oeuvre".

Cet article constitue la base de ce que les agriculteurs appellent leur contrat avec la nation : ils bénéficient certes de protections justifiées par le souci d'assurer la sécurité alimentaire de la nation, mais en échange ils s'engagent à accroître leur compétitivité. Les agriculteurs ont le sentiment justifié d'avoir rempli ce contrat. Pour ne prendre qu'un exemple, mais là encore très significatif, les exploitations céréalières les plus performantes de notre pays ont aujourd'hui une compétitivité comparable ou meilleure que celle des exploitations les plus performantes du reste de l'Europe, des États-Unis ou de l'Argentine. Les chiffres que nous avons donnés dans la section 1.3 sont d'ailleurs éloquents à cet égard. Ainsi, et cela mérite d'être souligné, une activité économique subventionnée a su, par contrat moral, améliorer constamment sa compétitivité. Cet élément doit être pris en compte si on veut mieux comprendre les réactions des agriculteurs aux réformes - souvent inévitables - dont leur secteur d'activité est l'objet.

Les politiques agricoles dont nous venons de rappeler les bases inspirent une réflexion et une remarque :

Une réflexion : il est tentant d'imaginer un système international sans aucune politique agricole où par voie de conséquence toute aide à l'agriculture serait supprimée. La tentation provient du fait qu'on pourrait espérer récupérer - pour de meilleurs usages - le montant important des aides accordées à l'agriculture. Mais une telle récupération appartient au domaine de l'illusion car une suppression totale et concertée des aides diminuerait largement le nombre des agriculteurs et augmenterait les prix agricoles mondiaux sans qu'on sache

vraiment si l'intérêt global de chaque pays, précisément recherché au travers des politiques agricoles, s'en trouverait réellement amélioré. Il convient d'ajouter que ce scénario n'est pas à l'ordre du jour et n'a jamais été à l'ordre du jour dans les discussions du GATT.

Une remarque : les prix mondiaux des denrées agricoles ne sont pas réellement artificiels comme on le dit parfois, mais il sont structurellement bas. En effet les pays industrialisés exportateurs n'ont pas de raison d'imputer sur les prix à l'exportation les aides qu'ils accordent à leur agriculture. Dès lors - mécaniquement en quelque sorte - les prix agricoles sur les marchés extérieurs, autrement dits "mondiaux" - ne sont pas, à l'exception des très rares pays qui n'aident pas leur agriculture, suffisamment élevés pour "assurer un niveau de vie équitable" à la population agricole des pays industrialisés.

Si les pays industrialisés et agricoles ont le même type de politique, d'où vient alors le débat conflictuel que nous avons connu dans les discussions du GATT ? Il vient d'une divergence au demeurant importante de méthode d'application des politiques agricoles, différence qu'il convient d'expliciter très succinctement.

La méthode utilisée aux États-Unis étant sur le plan des principes la plus simple, c'est par elle que nous commencerons : le prix des denrées est établi sans contrainte par les règles du marché et coïncide donc avec le cours mondial. Si ce niveau de prix n'assure pas un revenu équitable aux agriculteurs - et nous l'avons dit, c'est généralement le cas - des subventions compensatrices financées par le contribuable sont versées aux agriculteurs. Le système est donc basé sur des aides directes découplées formellement de la production mais qui jouent naturellement un rôle indirect sur le niveau des prix.

La méthode européenne élaborée à l'issue de la signature du Traité de Rome et qui a prévalu jusqu'à la réforme de la PAC était tout à fait différente : l'idée de base était que le revenu des agriculteurs soit assuré par les prix. Ceux-ci étaient là encore fixés par les règles du marché, mais d'un marché restreint aux dimensions de la Communauté européenne. Ces prix étant généralement supérieurs aux cours mondiaux, une taxe a été établie sur les produits importés de façon à amener leur prix à un niveau - appelé prix de seuil - légèrement supérieur au prix du marché européen. À l'inverse, pour garder une capacité exportatrice qui s'est révélée de plus en plus nécessaire, la Communauté procédait à des restitutions financières aux exportateurs pour ramener cette fois-ci les prix européens au niveau des cours mondiaux. Notons que grâce à ces mécanismes, la préférence communautaire était automatiquement assurée.


Photo : J. Weber

Le prix de seuil fixait aussi une limite supérieure aux prix européens puisqu'au delà de cette limite l'ouverture aux importations pouvait réguler le marché. Si au contraire, les prix venaient à descendre trop bas pour assurer le revenu des agriculteurs, alors la Communauté intervenait en achetant la production à un niveau de prix minimum garanti, appelé prix d'intervention, pour la stocker, la transformer ou l'éliminer du marché.

La politique agricole commune que nous venons de décrire très schématiquement a porté ses fruits pendant près de vingt ans. Grâce notamment à la préférence communautaire se sont imposées, en Europe d'abord puis sur les marchés mondiaux une agriculture et des industries agro-alimentaires puissantes et compétitives.

Mais cette politique a en quelque sorte été la victime de ses propres succès. L'accroissement régulier du volume de la production agricole a conduit à l'existence d'excédents dont la résorption par les interventions dont nous avons parlé comme par les restitutions à l'exportation s'est révélée très coûteuse pour le budget européen. Ainsi se sont mis en place progressivement des mécanismes de limitation de la production : quotas laitiers, puis récemment mise en place des jachères.

Par ailleurs le dispositif de protection du marché européen a été contesté par les pays exportateurs et cette contestation est devenue d'autant plus difficile à ignorer que l'Europe devenait elle aussi exportatrice. Ainsi a été acceptée dans le passé l'importation sans taxe de certains produits, mais ces concessions se sont révélées extrêmement négatives car ces produits à prix faibles se



sont substitués à notre propre production, céréalière notamment, ce qui n'a fait qu'amplifier le volume de nos excédents. C'est donc au terme des discussions récentes du GATT que l'Europe a décidé d'utiliser la méthode des États-Unis et de mettre en place un système d'aides directes à l'agriculture tout en ramenant progressivement ses prix au niveau des cours mondiaux.

2.2. Le contrat entre l'agriculture et la nation

Les nouvelles méthodes introduites dans la PAC sont loin d'être neutres pour notre agriculture. Si elles l'étaient, les discussions du GATT auraient été beaucoup plus paisibles. Elles ont des conséquences économiques à tous les niveaux : sur le plan macroéconomique, elles modifient beaucoup les termes des échanges internationaux et réduisent à peu de chose la notion de préférence communautaire ; au niveau microéconomique elles ont provoqué une modification rapide du comportement des agriculteurs qui sont devenus plus sensibles au marché et plus soucieux de diminuer leurs coûts d'exploitation. Bref, le paysage agricole change rapidement et la perspective de l'entrée progressive des pays de l'Est dans l'Union peut accélérer encore ce changement.

Mais nous ne développerons ici qu'un seul point, réellement important, mais curieusement peu analysé jusqu'ici : la réforme de la PAC a brutalement renversé les termes du contrat implicite passé entre la nation et son agriculture. Nous l'avons déjà dit précédemment : le soutien apporté par l'ancienne PAC aux agriculteurs impliquait, dans l'esprit de ceux-ci comme dans le texte du Traité de Rome, une contrepartie : la constante amélioration de la productivité de l'agriculture. Or aujourd'hui, par l'introduction des aides directes, du fait aussi des critiques portées à l'encontre du "productivisme", l'agriculture a le sentiment de bénéficier d'avantages sans contrepartie.

C'est celles-ci qu'il faut rapidement redéfinir ou tout simplement clarifier car elles existent de toute évidence. En premier lieu le rôle économique de l'agriculture n'est nullement remis en cause et la notion de sécurité alimentaire reste présente. Mais l'agriculteur est amené bien plus que dans le passé et en liaison avec ses partenaires de la filière agro-alimentaire, à prendre très directement en compte les demandes du marché et les attentes des consommateurs qui sont faites autant d'une recherche de prix bas que de qualité et de diversité. Il a également intérêt à s'ouvrir, certes avec discernement à de nouveaux marchés non-alimentaires (carburants, détergents, huiles, fibres et matériaux, ...).

L'agriculture a également un rôle irremplaçable à jouer dans des domaines non marchands mais qui concernent le bien public. Il s'agit de la préservation de notre environnement qu'il soit local ou global, de l'entretien des paysages, de la satisfaction de nouvelles exigences des citoyens comme celles qui touchent au bien-être animal et plus généralement de tout ce qui touche à une meilleure qualité de vie.

L'agriculture enfin, comme toute la filière agro-alimentaire, pèse d'un grand poids dans l'aménagement du territoire c'est-à-dire dans la répartition des activités et de l'emploi sur l'ensemble de notre pays. On commence à comprendre que le développement économique d'une nation ne peut pas négliger ces questions souvent occultées par le souci trop exclusif de fonder la croissance sur les échanges internationaux au détriment des facteurs endogènes du développement.

Voilà quelques éléments fondamentaux sur lesquels, grâce à des mécanismes d'attribution d'aides convenablement étudiés, peut et doit se construire un contrat renouvelé entre l'agriculture et la nation.

Qu'il me soit permis d'ajouter en conclusion, que dans un monde où les notions de durée et de distance s'effacent, grâce aux progrès des sciences et des techniques, où l'image se substitue à la réalité, l'agriculture reste l'activité humaine qui nous ancre dans le temps et dans l'espace et qu'elle est à ce titre un irremplaçable facteur d'équilibre pour nos sociétés industrialisées.

Guy Paillotin ■

Directeur de la publication : Marie-Françoise Chevallier-Le Guyader / Responsable de l'INRA mensuel à la DIC : Denise Grail
Maquette et P.A.O. : Pascale Inzérillo / Photothèque INRA : Raditja Ilami-Langlade

Photo de couverture : Philippe Dubois

INRA,
Direction de l'information et de la communication (DIC), 147 rue de l'Université, 75338 Paris Cedex 07. Tél : (1) 42 75 90 00.
Imprimeur : Moselle-Vieillemard / Photogravure : Vercingétorix
ISSN 1156-1653 Numéro de commission paritaire : 1799 ADEP